



P- ISSN : 2614 – 5723
E- ISSN : 2620 – 6617
Jurnallus Civile (Refleksi Penegakan
Hukum dan Keadilan)
Prodi Ilmu Hukum
Universitas Teuku Umar

Volume 8, Nomor 2, Tahun 2024
email: jic@utu.ac.id
<http://jurnal.utu.ac.id/jcivile>

TINJAUAN POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN BADAN KHUSUS DALAM UNDANG-UNDANG OTONOMI KHUSUS PAPUA

[Fahmil Alfian Rizkia Afsa]¹
[Sandyka Buana]²

¹[Magister Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada]

¹[fahmilalfianrizkiaafsa@mail.ugm.ac.id]

²[Magister Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada]

²[sandykabuana2001@mail.ugm.ac.id]

Abstract

One of the fundamental problems with the second amendment to the Papua Special Autonomy Law is the presence of a special body called Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua as stipulated in chapter 68A. Which chapter was also reviewed to Indonesia Constitutional Court by the people's assembly of Papua (MRP) and was considered contrary to the principle of the widest possible autonomy. This paper seeks to unravel the legal policy background of the second amendment to Papua Special Autonomy Law using three variables, namely technocracy, legal-philosophy, and participation. To answer the problem, the author uses juridical-normative research with a conceptual and statutory approach and uses secondary data. The result shows that the involvement of the Vice President as chairman of the special body is contrary to the constitution; there is an overlap with similar bodies that have been regulated by the Local Government Law; narrowing the implementation of governance by local governments in Papua. In addition, there are legal-philosophical problems in the interpretation of Article 68A which contradicts the constitutional basis for special autonomy in Article 18B of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and the lack of participation in the process of amending the Papua Special Autonomy Law.

Keywords: Papua Special Autonomy Law, legal politics, special agency

Received: 18 September 2024

Revised: 31 Oktober 2024

Acepted: 08 November 2024

1. PENDAHULUAN

Sudah lebih dari 20 tahun otonomi khusus bagi Provinsi Papua telah dilaksanakan. Dasar hukum pertama yang melandasi otonomi khusus tersebut adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi

Provinsi Papua. Pada 19 Juli 2021, Pemerintah bersama DPR telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 yang mengubah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 yang mengatur Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagai *output* daripada evaluasi atas pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua sebelumnya. Salah satu substansi hasil perubahan adalah hadirnya badan khusus bernama Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua yang diatur melalui Pasal 68A atas dasar kebutuhan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus dan pembangunan di wilayah Papua.

Kehadiran badan khusus yang dipimpin langsung oleh Wakil Presiden dan memiliki kantor sekretariat di Papua ini dinilai sebagai bentuk kebijakan desentralisasi asimetris di Papua dalam bentuk otonomi khusus yang dimaksudkan sebagai dukungan pemerintah pusat secara langsung untuk mempercepat pembangunan di Papua. Pasal *a quo* sempat diujikan ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Majelis Rakyat Papua (MRP) dengan perkara pengujian undang-undang nomor 47/PUU-XIX/2021. MK dalam pertimbangan hukumnya menyatakan dalil pemohon (MRP) yang pada pokoknya menyatakan Pasal 68A mengandung ketidakpastian hukum, bertentangan dengan konsep desentralisasi, pemisahan kekuasaan, kekhususan, dan keberagaman, prinsip negara yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa berdasarkan Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni tidak beralasan menurut hukum. (*vide* Putusan MK Nomor 47/PUU-XIX/2021).

Lebih lanjut pemohon juga mendalilkan bahwa dalam proses perumusan UU *a quo*, mereka tidak dilibatkan, dengan kata lain partisipasi minim. Kendati MK kemudian menolak permohonan pemohon dengan alasan tidak dapat dibuktikannya kerugian konstitusional pemohon, pengujian UU Otsus Papua ini menggambarkan bagaimana proses pembentukannya tidak maksimal dalam menyerap aspirasi. Problem partisipasi inilah salah satu faktor yang mempengaruhi politik hukum perubahan kedua UU Otsus Papua, tentu bukan menjadi satu-satunya.

Untuk melihat lebih jauh, maka penulis hendak mengurai perubahan pengaturan UU Otsus Papua dari sisi politik hukumnya terutama beberapa variabel yang dalam praktik mempengaruhi politik hukum. Variabel dimaksud adalah meliputi:

- a. Teknokrasi, yakni pelibatan aspek keilmuan dan keahlian;
- b. Politik, terkait pengaruh konfigurasi partai politik;
- c. Ideologi/legal-filosofis, yakni dasar hukum UUD NRI 1945;
- d. Partisipasi, keterlibatan publik dalam proses legislasi.

Empat variabel yang dikemukakan Zainal Arifin Mochtar tersebutlah yang menjadi dasar bagi politik hukum pembentukan undang-undang.¹ Dalam

¹ Zainal Arifin Mochtar, 2022, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, Buku Mojok Group, Yogyakarta, hlm. 35-175.

kerangka beberapa variabel tersebut pula penulis hendak menganalisis politik hukum perubahan kedua UU Otsus Papua khususnya mengkaji keberadaan Pasal 68A yang mengatur tentang badan khusus yakni Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengadopsi pendekatan yuridis-normatif dan konseptual untuk menganalisis norma hukum serta konsep-konsep hukum yang relevan dengan pembentukan Pasal 68A Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Data primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47/PUU-XIX/2021, dan dokumen-dokumen terkait proses legislasi. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari literatur, jurnal, buku, laporan penelitian yang relevan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi kepustakaan. Selanjutnya, data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif untuk interpretasi mendalam dan secara yuridis normatif dengan membandingkannya terhadap norma hukum yang berlaku.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Politik hukum perubahan kedua UU Otsus Papua tidak dapat dilepaskan dari pemberlakuan otonomi daerah dengan sistem desentralisasi asimetris, dimana distribusi kekuasaan dari pusat ke daerah dilakukan secara berbeda dari desentralisasi secara umum. Menurut Van Houten Desentralisasi asimetris diberikan secara legal dalam hal kekhususan suatu daerah mencakup kelompok etnis atau komunitas khusus yang tidak mempunyai kedaulatan atau yang membuat keputusan dasar publik dan menjalankan kebijakan publik secara leluasa di luar sumber kewenangan negara, namun tetap harus mematuhi semua undang-undang Negara.²

Salah satu hasil dari pemberlakuan desentralisasi asimetris melalui otonomi khusus di Papua adalah lahirnya sebuah badan khusus yang langsung dikomandoi oleh Wakil Presiden RI. Politik hukum pembentukan

Badan khusus yang bertanggung jawab atas sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan otonomi khusus serta pembangunan di wilayah Papua telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua secara yuridis tertuang dalam Pasal 68A UU Otsus Papua yang selengkapanya mengatur sebagai berikut:

- a) Demi mewujudkan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi yang efektif dalam pelaksanaan otonomi khusus serta pembangunan di wilayah Papua, dibentuklah suatu badan khusus yang berada di bawah koordinasi langsung Presiden.
- b) Susunan keanggotaan badan khusus tersebut meliputi Wakil Presiden sebagai Ketua, sejumlah menteri terkait, serta perwakilan dari seluruh provinsi di

² Ardika Nurfurqon, 2020, Politik Hukum Otonomi Daerah Studi terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia *Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 2, 81, doi: 10.15575/kh.v2i2.8504.

- Papua.
- c) Guna mendukung operasionalisasi badan khusus, dibentuklah lembaga sekretariat yang berkedudukan di Provinsi Papua.
 - d) Ketentuan teknis mengenai pembentukan, tugas, fungsi, dan kewenangan badan khusus tersebut akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Di dalam penjelasan umum UU Otsus Papua, kehadiran badan khusus adalah sebagai upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan di Papua. Jadi, jika dikorelasikan dengan substansi Naskah Akademik RUU Perubahan UU Otsus Papua, badan khusus adalah salah satu solusi dari tidak maksimalnya pelaksanaan Otsus Papua yang telah berlangsung selama kurang lebih 20 tahun melalui UU Otsus Papua terdahulu. Selain itu, desentralisasi asimetris melalui otonomi khusus Papua menjadi dasar justifikasi kehadiran badan khusus tersebut.

Terlepas dari model desentralisasi yang digunakan, proses perubahan dan arah kebijakan UU Otsus Papua harus didasarkan pada politik hukum yang selaras dengan gagasan negara hukum yang demokratis sebagai kerangka acuan ketatanegaraan Indonesia.³ Zainal Arifin Mochtar merumuskan beberapa faktor yang mempengaruhi politik hukum di Indonesia yang selaras dengan prinsip-prinsip negara hukum demokrasi tersebut. Faktor-faktor tersebut diantaranya adalah teknokrasi, ideologis/legal-filosofis, politik: konfigurasi partai, dan partisipasi-aspirasi. Berangkat dari faktor-faktor inilah penulis hendak mengurai politik hukum yang melatari pembentukan badan khusus dalam perubahan kedua UU Otsus Papua.

3.1 Teknokrasi

Apabila Setiap undang-undang harus memiliki landasan pembentukan yang jelas dan dapat dipertanggung jawabkan. Terdapat banyak prinsip, asas, atau ketentuan formal yuridis yang harus dipatuhi agar suatu undang-undang tidak hanya memenuhi aspek legalitas namun juga legitimitas. Aspek teknokrasi politik hukum berkenaan dengan pelibatan keahlian dan penggunaan metode-metode ilmiah di dalam proses konstruksi politik hukum. Aspek ini paling jelas tentu saja dengan melihat Naskah Akademik suatu rancangan undang-undang (RUU).

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1(11), Naskah Akademik merupakan dokumen hasil penelitian yang secara ilmiah menjelaskan latar belakang, tujuan, dan solusi yang ditawarkan terhadap suatu permasalahan hukum yang akan diatur dalam suatu rancangan undang-undang atau peraturan daerah. Naskah ini memiliki peran yang sangat krusial sebagai landasan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik itu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan daerah Kabupaten Kota sebagai solusi atas problematika hukum masyarakat.

³ Bobi Aswandi dan Kholis Roisah, 2019, Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila dalam Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 1, No. 1, hlm. 134, <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145>.

Pentingnya Naskah Akademik dalam undang-undang yang sama dijadikan acuan dalam pengembangan dan pembahasan RUU atau Rancangan Peraturan Daerah.⁴

Pentingnya RUU disertai dengan Naskah Akademik karena di dalamnya termuat paradigma kehidupan kemasyarakatan yang hendak diakomodir oleh sebuah undang-undang yang dibentuk melalui pendekatan ilmiah. Selain itu, Naskah Akademik menjadi sumber inspirasi dan arah pengaturan sehingga perdebatan tentang materi muatan yang akan diadopsi dapat dipersempit. Bagi legislator tentu saja Naskah Akademik menjadi sarana dalam menterjemahkan pemahaman ilmiah dari berbagai bidang pengetahuan atas permasalahan tertentu ke dalam rumusan teks yang bermuatan yuridis.⁵ Sederhananya, Naskah Akademik menjadi standar objektif untuk memberi arah bagi konsensus mengenai pembentukan perundang-undangan.

Karena Naskah Akademik sejatinya dibuat dengan mengaplikasikan metode-metode ilmiah, maka konsekuensinya bahwa substansinya harus objektif. Oleh sebab itu, Naskah Akademik tidak harus selalu menyimpulkan tentang kebutuhan akan RUU. Dengan kata lain, Naskah Akademik tidak diposisikan sebagai alat “pembenaran” akan suatu usulan RUU. Sebaliknya, suatu RUU harus disertai dengan Naskah Akademik sebagai bentuk pertanggungjawaban yang rasional. Sifat atau karakter dokumen Naskah Akademik yang demikian itu idealnya harus dapat menyajikan sisi positif dan sisi negatif dari pada kemungkinan perumusan norma atas permasalahan yang dikaji di dalamnya. *Output* nya bisa berupa saran pengaturan atau justru tidak sama sekali.

Jika membaca Naskah Akademik hasil penyelarasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, tidak ditemukan secara eksplisit adanya usulan atau kemungkinan pengaturan perihal badan khusus yang saat ini diatur dalam Pasal 68A UU Otsus Papua hasil perubahan kedua. Badan khusus yang dimaksud dalam pasal *a quo* berdasarkan Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua bernama “Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua”,⁶ yang bertugas melaksanakan sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi percepatan pembangunan dan pelaksanaan Otonomi Khusus di wilayah Papua. Adapun terkait kedudukan, tugas, dan keanggotaan Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua lebih lanjut diatur dalam Pasal 85 sampai dengan Pasal 91 PP *a quo*.

Jika mengacu pada bagian Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-

⁴ Lihat bagian Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁵ Hestu Cipto Handoyo, 2018, *Prinsi-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atama Pustaka, Yogyakarta, hlm. 192-193.

⁶ Atau “Badan Pengarah Papua” sesuai Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 121 Tahun 2022 tentang Badan Pengarah Percepatan Pembangunan Otonomi Khusus Papua.

Undang dalam bab V Naskah Akademik, penyusun Naskah Akademik RUU Perubahan Otsus Papua hanya mengusulkan perubahan pada huruf a Pasal 1 tentang redefinisi Provinsi Papua, perubahan pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan 7 ayat tambahan pada Pasal 34 tentang sumber-sumber penerimaan provinsi dan pengelolaannya, dan perubahan Pasal 76 tentang mekanisme pemekaran daerah. Usulan perubahan tersebut selaras dengan draf RUU yang diajukan. Usul penormaan badan khusus baru muncul kemudian pada saat rapat pembahasan daftar inventaris masalah (DIM) RUU perubahan kedua UU Otsus Papua pada 1 Juli 2021.

Dari sisi teknokratis pembentukannya, terdapat beberapa masalah mendasar terkait pengaturan badan khusus dalam Pasal 68A UU Otsus Papua, diantaranya adalah pertama, keterlibatan Wakil Presiden RI sebagai ketua. Kedua, tumpang tindih kewenangan dengan badan serupa yang diatur melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Ketiga, hubungannya dengan pelaksanaan pemerintahan daerah di wilayah Papua.

Problem Wakil Presiden sebagai ketua badan khusus. Permasalahan pada poin ini terkait isu kewenangan konstitusional Wakil Presiden dan pemberian kewenangannya melalui konstruksi Pasal 68A. Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan “Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.” menempatkan status Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden. Tidak ada penjelasan lebih lanjut terkait kata “dibantu” dalam pasal tersebut, apakah “dibantu” bermakna membantu Presiden dalam seluruh jabatan yang dipegang Presiden, atau hanya membantu Presiden dalam kedudukannya sebagai kepala negara atau kepala pemerintahan.⁷ Namun yang lebih mendasar adalah apakah kata “dibantu” mengindikasikan bahwa Wakil Presiden dalam garis batas konstitusi memiliki kewenangan konstitusional.

Pasal 1 ayat (5) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) mendefinisikan wewenang sebagai “hak” yang dimiliki oleh badan/pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dari pengertian tersebut, permasalahannya adalah jika klausul “...dibantu oleh Wakil Presiden” dalam Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945 dimaknai sebagai bentuk kewenangan Wakil Presiden, maka Wakil Presiden memiliki hak untuk tidak menggunakan wewenangnya itu. Dengan kata lain Wakil Presiden kapanpun bisa menolak untuk membantu presiden dalam urusan tertentu jika dikehendaki. Justru akan masuk akal manakala kata “dibantu” dimaknai sebagai tugas/tanggung jawab/kewajiban Wakil Presiden karena dengan cara itu klausul “dibantu oleh Wakil Presiden” memperoleh kejelasannya. Dengan penjelasan demikian, secara konstitusional Wakil

⁷ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih dalam M. Syaiful Anwar, 2022, Analisis Terhadap Pembagian Kewenangan Antara Presiden dengan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, No. 2, hlm. 270, <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i2.17471>.

Presiden tidak memiliki kewenangan atributif.⁸

Berkenaan dengan hal itu, Pasal 68A ayat (1) mengatur badan khusus dengan tugas melalui penyesuaian, penilaian, dan pengaturan yang dilakukan secara terus-menerus, diharapkan pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di Papua dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Kemudian ayat (2) pasal *a quo* mengatur susunan keanggotaan dengan Wakil Presiden berkedudukan sebagai ketua. Jika ditafsirkan secara sistematis, maka pasal *a quo* memberikan wewenang atribusi kepada Wakil Presiden untuk menjalankan peranan badan khusus tersebut. Akibatnya, Pasal 68A tidak sejalan dengan model pengaturan jabatan Wakil Presiden dalam UUD NRI 1945. Antinomi norma demikian tidak sejalan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut UU P3 sebagaimana diatur dalam Pasal 5 yang salah satunya adalah kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.⁹ Asas tingkatan hierarkis menjadi penting dalam menjaga koherensi norma hukum dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

Tumpang tindih dengan kewenangan badan serupa. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) pada dasarnya telah mengatur keberadaan badan khusus yang menunjang optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Badan tersebut menurut ketentuan Pasal 396 ayat (1) UU Pemda adalah Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang memiliki tanggung jawab memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait perencanaan tata ruang daerah, alokasi dana untuk pelaksanaan otonomi khusus, mekanisme pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta penyelesaian sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Keberadaan dewan pertimbangan otonomi daerah dalam UU Pemda tersebut pada dasarnya dapat menjadi pijakan pemerintah untuk melakukan proses sinkronisasi, harmonisasi, evaluasi, dan koordinasi pelaksanaan Otonomi Khusus dan pembangunan di wilayah Papua. Pun demikian tidak akan menimbulkan pro kontra atas permasalahan seolah pemerintah setengah hati memberikan otonomi khusus bagi Papua dengan otoritas pusat yang berada di Papua melalui lembaga kesekretariatan badan khusus.

Implikasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Papua. Sesuai ketentuan Pasal 68A ayat (3), dibentuk sebuah lembaga sekretariat yang berkedudukan di Provinsi Papua untuk mendukung operasionalisasi badan khusus, mulai dari penyediaan layanan administratif, pengumpulan dan analisis data, hingga koordinasi dengan berbagai pihak terkait. Otonomi khusus Papua didasarkan pada prinsip otonomi dan tugas pembantuan, di mana daerah diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai

⁸ Yakni wewenang yang diperoleh UUD NRI 1945 dan/atau Undang-Undang. Lihat Pasal 12 ayat (1) UU AP.

⁹ Amiroeddin Syarief, dalam Hestu Cipto Handoyo, Prinsi-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, *loc cit.*, hlm. 70.

dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berbeda dengan otonomi daerah pada umumnya, otonomi khusus Papua memiliki karakteristik yang lebih kuat dalam hal pengakuan terhadap hak-hak adat, pengelolaan sumber daya alam, dan pembangunan berkelanjutan.

Keberadaan badan khusus yang memiliki lembaga kesekretariatan di wilayah Papua mengaburkan asas sentralisasi dan desentralisasi, dimana keduanya hanya dapat dibedakan manakala. Terdapat pemisahan yang jelas antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah, di mana masing-masing memiliki lingkup wewenang yang spesifik. Hal ini memungkinkan daerah memiliki otonomi yang cukup luas dalam mengatur urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.¹⁰

Terlepas dari maksud baik pemerintah, konstruksi pengaturan Pasal 68A menabrak prinsip otonomi daerah berdasarkan desentralisasi dan dekonsentrasi. Bahkan dalam Pasal 1 ayat 2 UU Otsus Papua memberikan pengertian otonomi khusus. Otonomi Khusus sebagai bentuk pemerintahan khusus yang diberikan kepada Provinsi Papua, yang memungkinkan pemerintah daerah Papua untuk memiliki kewenangan yang lebih luas dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya, dengan tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan ini diberikan berdasarkan pengakuan atas keunikan dan kekhasan masyarakat Papua, serta sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua.

Sehingga pemberlakuan otonomi khusus pada dasarnya adalah untuk memberikan kewenangan yang lebih luas bagi pemerintah lokal dan masyarakat Papua untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri secara kreatif urusan pemerintahannya dalam bingkai NKRI.¹¹ Keberadaan badan khusus selain membawa tiga masalah ini juga menunjukkan bahwa ada ketidakmantapan pemerintah untuk memberikan otonomi khusus bagi Papua. Kekhususan otonomi Papua tidak serta merta menjadi pintu bagi perlakuan berbeda tanpa ukuran yang jelas. Kebijakan tersebut tetap harus diletakkan dalam garis-garis konstitusi.

Dilihat dari perspektif peranan, badan khusus ini selaras dengan arah kebijakan sebagaimana dijelaskan dalam Naskah Akademik, namun di luar itu terdapat permasalahan mendasar yang musti dievaluasi.

3.2. Filosofis-Yuridis Badan Khusus

Aspek yuridis-filosofis berkenaan dengan sumber hukum utama dalam sistem hukum positif Indonesia, yakni Pancasila yang terdapat dalam

¹⁰ Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, hlm. 33.

¹¹ Wiwie S. Iryanti, 2014, Dampak Otonomi Khusus Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Asli Papua Di Distrik Mimika Timur Kabupaten Mimika Provinsi Papua, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 2, No. 3, hlm. 115, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/JAP/article/view/5092>.

Pembukaan UUD NRI 1945. Pembukaan merupakan suatu cita hukum (*rechtsidee*) dan sekaligus norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) yang merupakan pedoman bagi pembentukan hukum di bawahnya. Selain itu bahwa pembukaan mengandung nilai-nilai universal tentang kebenaran dan keadilan.¹² Karenanya Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dalam sistem norma hukum negara Indonesia merupakan norma hukum tertinggi yang menjadi dasar Batang Tubuh UUD dan peraturan-peraturan di bawahnya baik tertulis maupun tidak.¹³ Posisi hierarkis tersebut memperoleh landasan yuridisnya melalui UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) beserta perubahannya.

Dengan konstruksi demikian, politik hukum perubahan UU Otsus Papua tidak dapat dilepaskan dari UUD NRI 1945 yang Pembukaannya terkandung tujuan negara Indonesia. Sebagaimana yang terdapat pada pembukaan alenia ke-4 UUD NRI 1945 yang memuat tujuan negara yakni: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹⁴ Tujuan negara itu yang juga dielaborasi lebih lanjut di dalam Naskah Akademik sebagai dasar perubahan UU Otsus Papua dan dalam konteks desentralisasi.

Merujuk pada Naskah Akademik, tujuan negara tersebut dijabarkan ke dalam dua sasaran utama UU Otsus Papua, yakni keberlanjutan pemberian insentif dana Otsus Papua untuk mempercepat pembangunan dan keberpihakan kepada orang asli Papua (OAP) agar terlibat aktif dalam pembangunan dan perumusan kebijakan yang sesuai dengan kearifan lokal dan karakteristik masyarakat Papua.¹⁵ Sasaran tersebut menurut logika penyusun tidak lepas dari Pasal 18B ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” dan ayat (2) “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak—hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”. UU Otsus Papua dengan demikian, menurut argumentasi penyusun Naskah Akademik adalah instrumen hukum pelaksana norma konstitusi dalam hal pelaksanaan otonomi khusus.

¹² Dewan Perwakilan Daerah RI, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, PT. Grafiti Budi Utami, hlm. 87-88.

¹³ Maria Farida Indrati, 2022, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 57.

¹⁴ Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945.

¹⁵ BAB IV Naskah Akademik tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Landasan filosofis yang selaras juga dapat ditemukan di bagian konsideran menimbang dan penjelasan umum UU No. 2 Tahun 2021.

Terdapat satu permasalahan mendasar menurut penulis ketika Pasal 18B UUD NRI 1945 kemudian dijadikan pijakan bagi penyusun Naskah Akademik untuk mengatakan “Oleh karena itu Pemerintah mengakui satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus yang mendapatkan desentralisasi yang bersifat asimetris atau berbeda dengan daerah pada umumnya...” Kalimat ini menjadi bermasalah karena menggeser esensi pengakuan negara dalam Pasal 18B dengan hanya menjadi “Pemerintah mengakui”.¹⁶ Konstruksi Pasal 18B adalah dasar konstitusional eksistensi pemerintahan-pemerintahan yang bersifat khusus dan masyarakat hukum adat. Dengan kata lain, secara yuridis hal tersebut bukan domain pemerintah untuk memilih mengakui atau tidak. Pemerintahan pada masa kapanpun dan di bawah rezim siapapun, negara di bawah Pasal 18B dengan sendirinya sudah mengakui pemerintahan-pemerintahan yang bersifat khusus dan masyarakat hukum adat.

3.3. Aspirasi dan Partisipasi

Aspek lain yang esensial dalam politik hukum di negara dengan sistem politik demokrasi seperti Indonesia ialah bekerjanya aspirasi dan partisipasi publik. Secara normatif, UU P3 secara *expressis verbis* mendudukan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat sebagai salah satu dasar penyusunan rancangan undang-undang dalam Prolegnas. Demikian pula partisipasi yang menjadi hak masyarakat dalam proses legislasi (*vide* Pasal 18 huruf h *jo.* Pasal 96 UU P3), keduanya merupakan konsekuensi logis dari asas keterbukaan (partisipasi) yang dituangkan dalam Pasal 5 huruf g UU P3.¹⁷ Keduanya dapat dilihat sebagai substansi pengaturan yang bersifat sebab-akibat (*causal verband*) sehingga eksistensi dan pengejawantahannya harus dimaknai saling berdampingan, dengan kata lain aspirasi dan partisipasi merupakan variabel yang dwitunggal.

Secara teoretis, partisipasi menjadi salah satu esensi legislasi. Namun perlu digarisbawahi bahwa partisipasi yang dimaksud tidak hanya sekedar formalitas prosedur sehingga aspirasi yang disampaikan benar-benar menjadi dasar pertimbangan suatu undang-undang.¹⁸ Jika dilihat dari segi naturnya sebuah undang-undang, maka partisipasi menjadi dasar legitimasi suatu undang-undang, sebab *adressat*-nya adalah masyarakat itu sendiri yang kedaulatannya telah terlembagakan di dalam Konstitusi Indonesia. Dalam konteks negara demokrasi-konstitusional, maka undang-undang yang tanpa menampung aspirasi akan menjadi produk hukum yang otoriter¹⁹ karena mengedepankan pendekatan yang *top-down* tanpa disertai evaluasi yang

¹⁶ Dianora Alivia, 2019, Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia, *RechIdee*, Vol. 14, No. 2, hlm. 153, <https://doi.org/10.21107/ri.v14i2>.

¹⁷ Pasal 5 UU P3 kewajiban kepatuhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan terhadap asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, diantaranya: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kegunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. **keterbukaan**.

¹⁸ Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, *loc cit.*, 177.

¹⁹ Dodi Jaya Wardana *et al.*, 2023, Public Participation in the Law-making Process in Indonesia, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 30, No. 1, hlm. 73, <https://doi.org/10.18196/jmh.v30i1.14813>.

bersifat *bottom up* dari masyarakat baik yang dilakukan secara *ex ante* maupun *ex post*. Lagi pula secara konstitusional keterlibatan publik dengan landasan kedaulatan rakyat merupakan aspek yang seharusnya menjadi lazim untuk dipenuhi.²⁰

Perubahan kedua UU Otsus Papua tampaknya tidak mengimplementasikan prinsip *meaningful participation* dimana secara *de jure* tertuang dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVII/2021 berupa hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk dijelaskan (*right to be explained*) kepada masyarakat Papua. Pengujian Undang-Undang *a quo* ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Majelis Rakyat Papua (MRP)²¹ pada perkara nomor 47/PUU-XIX/2021 adalah fakta bahwa tingkat partisipasi belumlah maksimal. Hal ini juga dipertegas dari argumentasi permohonan pemohon yang menyatakan bahwa MRP tidak dilibatkan dalam proses perubahan UU Otsus Papua. Kendati MK menolak permohonan pemohon, hal ini tidak menegasikan persoalan partisipasi dari lembaga representasi kultural masyarakat Papua tersebut.

Tentu Putusan MK *a quo* tidak bisa menjadi satu-satunya dasar justifikasi bahwa DPR dan Pemerintah tidak melibatkan masyarakat Papua sama sekali dalam proses perubahan UU Otsus Papua. Dalam beberapa catatan risalah sidang pembahasan RUU Otsus Papua, hadir beberapa perwakilan masyarakat Papua dalam proses pembahasan RUU Otsus Papua. Pun demikian di dalam Naskah Akademik hasil penyelarasan disebutkan berulang kali bahwa pemerintah melalui Presiden menerima aspirasi dari masyarakat Papua khususnya kebutuhan pemekaran daerah guna percepatan pembangunan.²²

Menurut hemat penulis, karena arah kebijakan UU Otsus Papua diantaranya adalah Untuk memberikan perlindungan dan penghormatan yang layak kepada masyarakat asli Papua, meningkatkan kesejahteraan melalui keberlanjutan pembangunan serta meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, namun hasil perubahan justru mendapat resistensi dari MRP, maka partisipasi bermakna (*meaningful participation*), bukan sekedar kebutuhan percepatan pembangunan nasional semata, adalah sesuatu yang *prima facie* dalam menyusun landasan serta proyeksi keberlakuan UU Otsus Papua ke depan. Sebab, jika menggunakan pendekatan konseptual yang menyeluruh, maka politik hukum tidak berhenti hanya pada proses pembentukan dan pemberlakuan undang-undang, namun juga menjangkau jauh hingga proses pelaksanaan bahkan evaluasinya melalui mekanisme

²⁰ Sri Soemantri, 2014, *Otonomi Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 17.

²¹ MRP merupakan lembaga resmi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua yang dalam ketentuan Pasal 1 huruf g berstatus sebagai representasi kultural orang asli Papua.

²² Naskah Akademik hasil penyelarasan menyebutkan bahwa tuntutan pemekaran adalah aspirasi dari 61 tokoh Papua yang hadir dalam audiensi dengan Presiden RI tanggal 10 September di Istana Negara.

review.²³ Dan melihat pola permasalahan yang sama pada beberapa undang-undang yang minim partisipasi, efektifitas keberlakuan undang-undang (legitimasi) memiliki akar permasalahannya pada aspek aspirasi dan partisipasi.

4. SIMPULAN

Politik Hukum perubahan kedua UU Otsus Papua memiliki latar belakang yang positif yakni untuk mempercepat pembangunan di Papua dengan melanjutkan dan menambah jumlah insentif dana otonomi khusus Papua. Tindakan afirmasi lain berupa pemberdayaan orang asli Papua (OAP) dalam proses pembangunan dan kehidupan politik dengan dasar argumentasi untuk meningkatkan partisipasi masyarakat lokal untuk turut serta mengelola pembangunan di wilayahnya berdasarkan nilai-nilai kearifan lokal. Namun latar politik hukum yang positif tersebut ternyata mengandung persoalan-persoalan mendasar, salah satunya keberadaan badan khusus yang diatur melalui Pasal 68A UU Otsus Papua.

Permasalahan Pasal *a quo* diantaranya problem keanggotaan Wakil Presiden dalam badan khusus yang tidak memiliki dasar konstitusional, tumpang tindih dengan badan serupa dalam UU Pemda, mempersempit gerak pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi khusus. Problem pengaturan tersebut juga memunculkan antinomi norma antara UU Otsus Papua dengan UUD NRI 1945 yang menjadi sumber pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh karenanya diperlukan kajian lebih lanjut terhadap Pasal 68A dan kemungkinan untuk mengubah konstruksi pengaturannya agar dapat selaras dengan prinsip otonomi dalam pelaksanaan otonomi khusus di Papua serta mengatasi persoalan inkoherenensi norma dengan UUD NRI 1945.

5. REFERENSI

Buku:

- Zainal Arifin Mochtar, 2022, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Buku Mojok Group, Yogyakarta.
- Hestu Cipto Handoyo, 2018, *Prinsi-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atama Pustaka, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2014, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI: Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media.
- Dewan Perwakilan Daerah RI, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, PT. Grafiti Budi Utami.
- Maria Farida Indrati, 2022, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Sri Soemantri, 2014, *Otonomi Daerah*, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Jurnal:

²³ Lihat lebih lanjut Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, *loc cit.*, hlm. 190.

- Ardika Nurfurqon, 2020, Politik Hukum Otonomi Daerah Studi terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia *Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 2, 81, doi: 10.15575/kh.v2i2.8504.
- Bobi Aswandi dan Kholis Roisah, 2019, Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila dalam Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 1, No. 1, hlm. 134, <https://doi.org/10.14710/jphi.v1i1.128-145>.
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih dalam M. Syaiful Anwar, 2022, Analisis Terhadap Pembagian Kewenangan Antara Presiden dengan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Vol. 2, No. 2, hlm. 270, <https://doi.org/10.22437/limbago.v2i2.17471>.
- Wiwie S. Iryanti, 2014, Dampak Otonomi Khusus Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Asli Papua Di Distrik Mimika Timur Kabupaten Mimika Provinsi Papua, *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 2, No. 3, hlm. 115, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/JAP/article/view/5092>.
- Dianora Alivia, 2019, Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia, *RechIdee*, Vol. 14, No. 2, hlm. 153, <https://doi.org/10.21107/ri.v14i2>.
- Dodi Jaya Wardana *et al.*, 2023, Public Participation in the Law-making Process in Indonesia, *Jurnal Media Hukum*, Vol. 30, No. 1, hlm. 73, <https://doi.org/10.18196/jmh.v30i1.14813>.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua
- Pemerintah Nomor 106 Tahun 2021 tentang Kewenangan dan Kelembagaan Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Provinsi Papua
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- Naskah Akademik RUU Perubahan Otsus Papua
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Putusan Pengadilan:

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.